

**KAPASITAS PEREMPUAN ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DAERAH (DPRD) KOTA BENGKULU
PERIODE 2009-2014 DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN
RESPONSIF GENDER
(Studi Tentang APBD Kota Bengkulu Tahun 2010)**



SKRIPSI

OLEH

**RIRI MARETTA. R
D1D005071**

**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS BENGKULU
2013**

Motto

*“Jangan pikirkan kegagalan kemarin, hari ini sudah lain,
sukses pasti diraih selama semangat masih menyengat”
(Riri Maretta. R)*

*“Yakin Usaha Sampai”
(HmI)*

Dedication

*Puji syukurku untuk-Mu Ya Allah, Dzat Yang Maha
Agung atas segala anugerah-Mu. Penghargaan dan
terima kasih yang tak terhingga kupersembahkan untuk:*

♥ *Papaku Rustam Effendi R, cinta kasih yang
masih kumiliki.*

*Mamaku Ramaya Saini (alm) yang senyumnya tak
pernah kulihat.*

*Ibuku Daryeni (alm) yang juga tak sempat menyaksikan
kesuksesanku.*

♥ *Kakakku Rio Suryadi R, Riko Cahyadi R, dan
Rino Subriyadi R, terima kasih atas kasih sayang dan
kebersamaannya selama ini, peace and love forever.*

♥ *Untukmu “Habibie-ku” Arif Fardila, yang telah
menjadi penyemangatku, selalu sabar dan setia
mendampingi dalam menyelesaikan studiku.*

PROFIL PENULIS

RIRI MARETTA. R. lahir di Solok-Sumatera Barat, pada tanggal 19 Maret 1987



sebagai anak keempat dari empat bersaudara pasangan Rustam Effendi. R dan Ramaya Saini (alm). Penulis yang akrab disapa Riri ini telah melewati masa kanak-kanaknya di TK Kutilang (TK Kartika) Kota Solok (1992-1993), kemudian menyelesaikan pendidikannya di SD Negeri 02 Aro IV Korong Kota Solok (1993-1999), SLTP Negeri 5 Kota Solok (1999-2002) dan SMU Negeri 1 Kubung (2002-2005). Selepas SMU pada tahun yang sama melanjutkan pendidikannya di Universitas Bengkulu, tepatnya pada Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik melalui jalur Seleksi Penerimaan Mahasiswa Baru (SPMB).

A. Pengalaman Organisasi.

1. Wakil Sekretaris Umum Bidang Minat Bakat Himpunan Mahasiswa Administrasi Negara periode 2006-2007.
2. Ketua Divisi Buletin Himpunan Mahasiswa Administrasi Negara periode 2006-2007.
3. Anggota Bidang Kesekretariatan Badan Eksekutif Mahasiswa FISIP-UNIB periode 2006-2007.
4. Departemen Kekayaan Himpunan Mahasiswa Islam (HmI) Komisariat FISIP-UNIB periode 2006-2007.
5. Anggota Bidang Kajian dan Penalaran Ikatan Keluarga Mahasiswa Minang (IKAMAMI) Propinsi Bengkulu periode 2006-2007.
6. Ketua Bidang Kewirausahaan Dan Pengembangan Profesi Himpunan Mahasiswa Islam (HmI) Komisariat FISIP-UNIB periode 2007-2008.
7. Anggota Bidang Keorganisasian Ikatan Keluarga Mahasiswa Minang (IKAMAMI) Propinsi Bengkulu periode 2007-2008.

8. Anggota Paduan Suara Gema Rafflesia UNIB (Alto).
9. Wakil Sekretaris Umum Bidang Kesejahteraan Mahasiswa Badan Eksekutif Mahasiswa FISIP-UNIB periode 2008-2009.
10. Bendahara Umum Himpunan Mahasiswa Islam (HmI) Komisariat FISIP-UNIB periode 2008-2009.
11. Bendahara Umum Himpunan Mahasiswa Islam (HmI) Cabang Bengkulu periode 2009-2010.

B. Kegiatan dan Pelatihan Keorganisasian

1. Peserta PKK UNIB tahun 2005.
2. Peserta MAPAWARU FISIP UNIB tahun 2005.
3. Peserta Kemah Bakti Sosial/Tam-AN Himpunan Mahasiswa Administrasi Negara di Desa Bandung Baru Kabupaten Kepahiang tahun 2005.
4. Peserta Pelatihan Manajemen Organisasi Badan Eksekutif Mahasiswa FISIP UNIB, 23-24 Desember 2005.
5. Peserta Latihan Kader I (Basic Training) Himpunan Mahasiswa Islam (HmI) Komisariat FISIP-UNIB tahun 2005.
6. Panitia Pelaksana Intermediate Training (LK) II HmI Tingkat Nasional di Bengkulu tahun 2006.
7. Panitia Pelaksana Pelatihan Manajemen Organisasi Badan Eksekutif Mahasiswa FISIP UNIB, 15-16 November 2006.
8. Panitia Pelaksana *A Mild Billiard Gubernur Cup*, Himpunan Mahasiswa Administrasi Negara tahun 2006.
9. Panitia Pelaksana Mapawaru FISIP UNIB tahun 2006.
10. Sekretaris Panitia Kegiatan Keakraban Mahasiswa Administrasi Negara tahun 2006.
11. Bendahara Panitia Kegiatan Tam-AN Himpunan Mahasiswa Administrasi Negara tahun 2006.
12. Panitia Pelaksana Kuliah Perdana Program Magister Administrasi Publik (MAP) Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP UNIB tahun 2006.

13. Panitia Pelaksana Mapawaru FISIP UNIB tahun 2007.
14. Bendahara Panitia Kegiatan P3M II FISIP UNIB tahun 2007.
15. Panitia Pelaksana Rektor Cup Plus Badan Eksekutif Mahasiswa UNIB tahun 2007.
16. Peserta Pelatihan Penulisan Karya Tulis Ilmiah Mahasiswa FISIP UNIB, 30 Maret-5 April 2007.
17. Peserta Lomba Karya Tulis Ilmiah Mahasiswa Tingkat FISIP UNIB, 30 Maret- 5 April 2007.
18. Peserta Seminar Daerah “*Prospek Pembangunan Pariwisata dan Meningkatkan Perekonomian Daerah*” HMJ IESP FE UNIB 29 Mei 2008.
19. Panitia Pelaksana “*Sosialisasi Pemilu 2009 Bagi Pemilih Pemula*” oleh KPU Provinsi Bengkulu tahun 2008.
20. Peserta Seminar Daerah “*Peran Masyarakat Tionghua Kota Bengkulu di Kancah Politik Lokal dalam Rangka Pendewasaan Mental Demokrasi Indonesia*” HIMASOS FISIP UNIB 5 Februari 2009.
21. Panitia Pelaksana FISIP EXPO IV “*Lihat, Dengar dan Rasakan Ketika Politik Dibicarakan*” tahun 2009.
22. Peserta Seminar Nasional “*Eksistensi dan Prospeksi KPK dalam Menangani dan Memberantas Korupsi*”, FISIP EXPO IV 9 Februari 2009.
23. Peserta Pelatihan Dasar Advokasi Himpunan Mahasiswa Islam (HmI) Cabang Bengkulu Juni 2010.

C. Magang, KKN dan Penelitian Lapangan

1. Asisten Peneliti dalam penelitian dosen dengan judul *Revitalisasi Kedaulatan Warga Negara Menuju Tata Pemerintahan yang Baik : Menyusun Manual Pelatihan Pendidikan Politik Bagi Perempuan Parlemen Lokal* di Provinsi Bengkulu, tahun 2009.
2. Asisten Peneliti dalam penelitian dosen dengan judul *Revitalisasi Kedaulatan Warga Negara Menuju Tata Pemerintahan yang Baik : Menyusun Manual*

Pelatihan Pendidikan Politik Bagi Kelompok Perempuan Lokal di Provinsi Bengkulu, tahun 2008.

3. Kegiatan Magang di Sekretariat Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Bengkulu, tanggal 24 Oktober-24 Desember 2008.
4. Kuliah Kerja Nyata (KKN) di desa Padang Manis Kec. Kaur Utara Kabupaten Kaur, tanggal 01 Juli-31 Agustus 2008.
5. Penelitian Strategi Pembangunan Regional (SPR) di Desa Lubuk Ngantungan Kecamatan Talo Kabupaten Seluma tahun 2008.
6. Penelitian Analisis Sosial (ANSOS) di Desa Lubuk Ngantungan Kabupaten Seluma tahun 2008.
7. Penelitian Metode Penelitian Administrasi Negara (MPAN) di Kelurahan Belakang Pondok Kecamatan Ratu Samban Kota Bengkulu pada tahun 2008.
8. Penelitian Metode Penelitian Sosial (MPS) di Desa Suro Ilir Kabupaten Kepahiang tahun 2006.

KATA PENGANTAR



Assalamu 'alaikum Wr. Wb.

Puji dan syukur senantiasa selalu terlimpahkan kepada Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “*Kapasitas Perempuan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bengkulu Periode 2009-2014 dalam Penyusunan Anggaran Responsif Gender*” ini. Shalawat beriring salam tak henti-hentinya tercurah kepada Nabi Muhammad SAW, keluarga, para sahabat, dan para pengikutnya hingga akhir zaman.

Skripsi ini dibuat dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata Satu di Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu sosial dan Ilmu Politik Universitas Bengkulu. Penyelesaian skripsi ini tidak terlepas dari bantuan, dorongan dan semangat yang diberikan oleh berbagai pihak. Untuk itu dengan segala kerendahan hati, penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada:

1. Keluarga yang telah memberikan dukungan dari segala aspek khususnya Papa, Mama (alm), Ibu (alm), dan kakak-kakakku tersayang. Perjuangan, kasih sayang, restu serta do'a tulus dari kalianlah yang membuatku tetap tegar dalam menjalani setiap episode hidup ini. Habibie-ku tersayang, terima kasih untuk kasih sayang dan kesetiaanmu menemani hari-hari dalam hidup adinda.
2. Dr. Titiek Kartika Hendrastiti, M.A. selaku Pembimbing Utama dan Drs. Sugeng Suharto M.Si. selaku Pembimbing Pendamping yang telah meluangkan waktunya di tengah-tengah kesibukan untuk membimbing, mengarahkan, memberi petunjuk dan memotivasi penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini dengan baik. Terima kasih dari ananda yang masih haus akan ilmu ini.

3. Drs. Mirza Yasben, M.Soc. Sc. selaku pembimbing akademik sekaligus penguji skripsi.
4. Suratman, S.Ip, M.Si. atas kesediaannya menjadi penguji skripsi.
5. Drs. Achmad Aminudin, M.Si. atas kesediaannya menjadi penguji Ujian Komprehensif.
6. Drs. Jarto Tarigan, M.S. selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Bengkulu.
7. Drs. Hasan Pribadi, Ph.D. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Bengkulu.
8. Seluruh dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara dan Civitas Akademika Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Bengkulu.
9. Seluruh informan yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk kepentingan skripsi penulis.
10. Kawan-kawan di Jurusan Ilmu Administrasi Negara angkatan 2005, kawan-kawan seperjuanganku angkatan Al-Falah 2005 HmI Komisariat FISIP-UNIB, kawan-kawan sekelompok KKN periode 55 tahun 2008 di Desa Padang Manis Kecamatan Kaur Utara Kabupaten Kaur dan sanak saudara di IKAMAMI Bengkulu. Begitu banyak kenangan, senyum, tawa dan air mata yang telah menghiasi kebersamaan kita.
11. Sahabat tersayang, Novi Dayanti, Roza Kurniawan, Reni Dwi Puspita, Arif Roberto, Rudi Aprima, adinda Mezi Hartono, Weldy Junanda Syagus, Lades, Dessy dan Dora. Ke manapun aku pergi, aku ingat bahwa di dalam perjuangan ini selalu ada nama kalian dari awal hingga akhir.
12. Para motivator, Kanda Dayat, Kanda Wadi, Kanda Mardiono, Kanda Deny, Kanda Ari, Kanda Chivas, Kanda Wiwin dan Yunda Winda.
13. Ibu dan Bapak kantin FISIP UNIB.
14. Penghuni Kemuning Camp dari yang tua sampai yang muda. Kamar tidurku yang selalu setia dalam berbagai suasana hatiku, biru yang kau tebarkan di setiap ruang mengisi sisi hatiku yang sepi. Pakde dan Bukde Sarkin yang baik hati.
15. Almamaterku.

Semoga keikhlasan bantuan dan kebaikan yang telah diberikan memperoleh imbalan yang setimpal dari Allah SWT. Akhirnya, penulis berharap semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua.

Demikianlah, penulis menyadari bahwa skripsi yang telah dibuat ini masih terdapat kesalahan dan kekurangan karena berbagai keterbatasan dan kelemahan. Maka dari itu, saran dan kritik yang sifatnya membangun dari semua pihak sangat diharapkan demi penyempurnaan di kemudian hari.

Billahitaufiqwalhidayah

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Bengkulu, Oktober 2013

Riri Maretta. R

ABSTRAK

KAPASITAS PEREMPUAN ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) KOTA BENGKULU PERIODE 2009-2014 DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN RESPONSIF GENDER (Studi Tentang APBD Kota Bengkulu Tahun 2010)

Pentingnya pemenuhan kuota 30% bagi keterwakilan perempuan merupakan tanggung jawab dan kepekaan akan isu-isu kebijakan publik, terutama yang terkait dengan perempuan, anak, rakyat miskin serta lingkungan. Partisipasi politik perempuan juga menjadi indikator sukses pencapaian *Millenium Development Goals* (MDG's) pada tahun 2015, salah satunya adalah kesetaraan dan keadilan gender serta pemberdayaan perempuan. Dalam masalah anggaran, terdapat hubungan antara isu gender dengan anggaran. Anggaran merupakan alat untuk mendukung pelaksanaan aksi/kebijakan sebagai respon terhadap isu gender. Keberadaan perempuan di lembaga legislatif (DPRD) Kota Bengkulu dengan fungsi anggarannya diharapkan mampu mempresentasikan dan menyuarakan apa yang menjadi kebutuhan perempuan dan rakyat miskin dengan menerapkan Anggaran Responsif Gender (ARG). ARG harus melakukan analisis situasi ketimpangan gender yang terjadi sebelum merumuskan anggaran, agar program yang disusun benar-benar berorientasi pada keadilan gender. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kapasitas perempuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bengkulu periode 2009-2014 dalam melakukan analisis Anggaran Responsif Gender dan untuk mengetahui aplikasi startegi dalam mempengaruhi pembahasan Anggaran Responsif Gender. Metode yang dipakai dalam penulisan ilmiah ini adalah metode kualitatif dengan deskriptif analisis. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara mendalam (*in-dept interview*), studi pustaka dan dokumentasi. Dalam menentukan informan digunakan teknik *purposive sampling*, yaitu perempuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bengkulu periode 2009-2014. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa perempuan anggota dewan belum benar-benar memahami tentang Anggaran Responsif Gender. Konsep ARG belum sepenuhnya dijalankan oleh perempuan anggota dewan. Upaya-upaya yang dilakukan dalam strategi mempengaruhi pembahasan anggaran belum dimanfaatkan semaksimal mungkin oleh perempuan anggota dewan sehingga ARG pun belum dapat terwujud.

GLOSSARY

AD	: Anggaran Dasar
<i>Affirmative action</i>	: Tindakan strategis yang harus diambil sebagai tindakan khusus yang bersifat sementara untuk percepatan peningkatan representasi perempuan dalam politik
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ARG	: Anggaran Responsif Gender
ART	: Anggaran Rumah Tangga
Cedaw	: <i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women</i>
<i>Cetro</i>	: <i>Centre for electoral reform</i>
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi
<i>Equality</i>	: Kesetaraan
<i>Gender</i>	: Perbedaan sifat, peran dan posisi antara perempuan dan laki-laki yang dibentuk secara sosial yang dipengaruhi oleh sistem kepercayaan/agama, budaya, sosial, etnis, politik, hukum, pendidikan dan lain-lain, yang bisa berubah sesuai dengan konteks waktu, tempat dan budaya
<i>Gender budgeting</i>	: Anggaran jender
<i>Gender sensitivity</i>	: Kepekaan jender
<i>Good governance</i>	: Pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa yang mempunyai sejumlah karakteristik tertentu seperti akuntabel, transparansi, responsif, penegakan hukum, terbuka dan ciri lainnya
GOW	: Gabungan Organisasi Wanita
GRB	: <i>Gender Responsive Budget</i>

HAM	: Hak Asasi Manusia
HDI	: <i>Human Development Index</i>
HDR	: <i>Human Development Report</i>
IDG	: Indeks Pemberdayaan Gender
IPG	: Indeks Pembangunan Gender
IPM	: Indeks Pembangunan Manusia
KB	: Keluarga Berencana
KHP	: Kualitas Hidup Perempuan
KIA	: Kesehatan Ibu dan Anak
Kopwan	: Koperasi Wanita
KPAN	: Komisi Penanggulangan AIDS Nasional
KPPI	: Kaukus Politik Perempuan Indonesia
Kuota perempuan	: Jumlah perempuan harus mencapai persentase tertentu dalam keanggotaan suatu badan, baik itu dalam daftar calon, parlemen, komisi, maupun pemerintah
MDG's	: <i>Millenium Development Goals</i>
Musrenbang	: Musyawarah Rencana Pembangunan Nasional
Parpol	: Partai Politik
Pemilu	: Pemilihan Umum
PKK	: Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga
PUG	: Pengarusutamaan Gender
RAPBD	: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
RAPBN	: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
SDM	: Sumber Daya Manusia
SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah. Adalah perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pengguna anggaran/barang.
<i>Stakeholder</i>	: Pihak-pihak yang terlibat langsung.
<i>Stereotype</i>	: Cara pandang yang melekatkan predikat/identitas/label/sebutan/cap tertentu kepada seseorang atau

kelompok tertentu dengan tujuan melemahkan atau mengabaikan posisi dan keberadaan orang/kelompok yang bersangkutan.

UNDP : *United Nations Development Programme*

UNIFEM : *United Nation Development Fund For Women*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN TIM PENGUJI	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iv
PROFIL PENULIS	v
KATA PENGANTAR.....	ix
ABSTRAK	xii
GLOSSARY.....	xiii
DAFTAR ISI.....	xvi
DAFTAR TABEL	xviii
DAFTAR GAMBAR.....	xx

BAB I. PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang	1
I.2. Batasan Masalah.....	15
I.3. Rumusan Masalah	15
I.4. Tujuan Penelitian	16
I.5. Manfaat Penelitian	16

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

II.1. Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia.....	18
II.2. Kapasitas Perempuan Parlemen dalam Fungsi Anggaran.....	24
II.3. Anggaran Responsif Gender	27

BAB III. METODE PENELITIAN

III.1. Jenis Penelitian.....	32
III.2. Fokus Penelitian	33
III.3. Informan Penelitian.....	35
III.4. Teknik Pengumpulan Data.....	35
III.5. Teknik Analisis Data.....	37

BAB IV. DESKRIPSI WILAYAH PENELITIAN

IV.1. Profil Kota Bengkulu	40
IV.2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bengkulu	41

BAB V. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

V.1. Karakteristik Informan	61
V.2. Hasil Penelitian	64
V.3. Analisis Hasil Penelitian	77

BAB VI. PENUTUP

VI.1. Kesimpulan	87
VI.2. Saran.....	88

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel I.1	Jumlah Perempuan di DPR RI (1950-1955 s/d 2009-2014).....	13
Tabel I.2	Jumlah Perempuan di DPRD Kota Bengkulu (1999-2004 s/d 2009-2014)	13
Tabel II.1	Peraturan tentang Implementasi Kesetaraan Gender dalam Anggaran .	29
Tabel IV.1	Pimpinan DPRD Kota Bengkulu Periode 2009-2014.....	48
Tabel IV.2	Susunan Keanggotaan Badan Musyawarah DPRD Kota Bengkulu Periode 2009-2014	50
Tabel IV.3	Komisi I: Meliputi Bidang Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Periode 2009-2014	51
Tabel IV.4	Komisi II: Meliputi Bidang Pembangunan Periode 2009-2014	52
Tabel IV.5	Komisi III: Meliputi Bidang Pendidikan dan Perekonomian Periode 2009-2014	52
Tabel IV.6	Susunan Keanggotaan Badan Legislasi Daerah DPRD Kota Bengkulu Periode 2009-2014	53
Tabel IV.7	Susunan Keanggotaan Badan Anggaran DPRD Kota Bengkulu Periode 2009-2014	55
Tabel IV.8	Susunan Keanggotaan Panitia Khusus Tata Tertib DPRD Kota Bengkulu Periode 2009-2014	57
Tabel IV.9	Susunan Keanggotaan Panitia Khusus LKPD DPRD Kota Bengkulu Periode 2009-2014	57
Tabel V.1	Karakteristik Informan Berdasarkan Jabatan dan Posisi Strategisnya...	62
Tabel V.2	Informan Berdasarkan Tingkat Pendidikan	63
Tabel V.3	Informan Berdasarkan Tingkat Usia.....	63
Tabel V.4	Kebijakan yang Pernah Ada dengan Mempertimbangkan Aspek Gender di Kota Bengkulu	68

Tabel V.5	Alat Kelengkapan DPRD Kota Bengkulu yang Paling Strategis dalam Mempengaruhi Kebijakan Alokasi Anggaran	73
Tabel V.6	Alokasi Belanja SKPD Menurut Organisasi dan Urusan Pemerintah Kota Bengkulu Tahun 2010	79
Tabel V.7	Penerapan ARG pada Dinas/Lembaga di Kota Bengkulu Tahun 2010.	80
Tabel V.8	Matrik Hasil Penelitian	85

DAFTAR GAMBAR

Gambar I.1	Tren Kesetaraan dan Keadilan Gender di Indonesia.....	4
Gambar II.1	Strategi Perempuan Anggota Legislatif dalam Mempengaruhi Pembahasan Anggaran	26
Gambar II.2	Analisis Anggaran Gender	30

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Demokrasi menghendaki kebebasan dan kesetaraan. Kebebasan dalam artian tidak ada larangan dalam melaksanakan hak-hak politik yang mendasar seperti menyatakan pendapat dan membentuk organisasi yang bersifat politik sebagai bagian dari upaya mengekspresikan segala perbedaan yang ada di masyarakat. Kesetaraan dapat diartikan sebagai adanya kesamaan hak bagi semua warga negara untuk ikut serta dalam pembuatan keputusan publik melalui mekanisme institusi demokrasi (www.cedaw-seasia.org).

Faktor budaya merupakan salah satu penghambat bagi perempuan untuk tampil dalam forum publik. Kuatnya peran laki-laki dalam kehidupan publik sangat menentukan setiap keputusan-keputusan yang diambil meskipun itu menyangkut kehidupan perempuan. Hal ini menempatkan posisi perempuan semakin termarginalkan, terutama dalam partisipasi politik semata-mata karena mereka adalah perempuan. Inilah yang disebut sebagai diskriminasi berbasis gender (Prabawati, 2009).

Partisipasi politik perempuan merupakan salah satu prasyarat terlaksananya demokrasi. Karena tidak ada demokrasi yang sesungguhnya jika masih terdapat pengingkaran kesetaraan antara laki-laki dan perempuan sehingga berakibat ‘tersingkirnya’ perempuan dari gelanggang politik. Kehidupan demokrasi yang sejati adalah kehidupan di mana semua anggota masyarakat mendapat kesempatan yang

sama untuk bersuara dan didengar. Peran politik sangat penting untuk mendorong kebijakan yang berkeadilan sosial, terutama yang berkaitan dengan kehidupan perempuan. Sementara melalui kebijakan, hukum dapat berlaku melindungi kepentingan kaum perempuan dari berbagai bentuk kekerasan baik domestik maupun publik. Seperti yang diungkapkan oleh Ery Seda tentang politik, bahwa politik seharusnya memikirkan kepentingan masyarakat umum di mana demokrasi sebagai sarana, bukan sebagai arena pencapaian uang dan kekuasaan (Amiruddin, 2004).

Berkaitan dengan posisi perempuan dalam demokrasi, kebebasan dan kesetaraan belum sepenuhnya didapatkan. Kebebasan untuk mengartikulasikan kepentingan perempuan selama ini masih sangat terbatas terutama di lingkungan yang sangat kuat budaya patriarkinya. Hal ini dapat dilihat dari terbatasnya akses terhadap pendidikan, kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan termasuk di kancah politik. Berbagai pembatasan secara struktural maupun kultural yang ada kemudian berdampak pada cara pandang kebijakan publik terhadap kepentingan perempuan. Diskriminasi dalam kebijakan publik menjadi semacam keniscayaan ketika tidak ada kelompok penekan yang mencoba untuk menintervensi proses pembuatan kebijakan sehingga menjadi lebih berpihak pada kepentingan perempuan. Hal ini kemudian memunculkan ide untuk meningkatkan posisi politik perempuan lewat keterwakilan di berbagai institusi politik seperti parlemen di DPR RI dan DPRD juga jabatan kepala daerah (Badoh, 2006).

Ketimpangan dan kurangnya peran serta perempuan dan rendahnya Kualitas Hidup Perempuan (KHP), secara umum mengakibatkan lambatnya keberhasilan dalam Pembangunan Nasional. Bila KHP perempuan rendah dan tidak diajak untuk

berperan serta dalam pembangunan, maka perempuan akan menjadi beban pembangunan. Sebaliknya, bila perempuan diberi kepercayaan untuk berperan dalam pembangunan nasional, maka perempuan akan menjadi mitra sejajar bagi laki-laki yang ikut bahu-membahu dan meringankan beban pembangunan (Swasono, 2009).

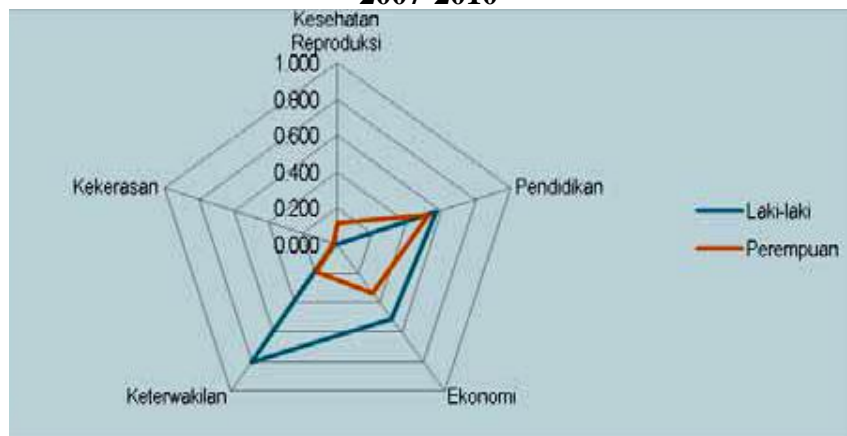
Partisipasi politik perempuan juga menjadi indikator sukses pencapaian *Millenium Development Goals* (MDG's) pada tahun 2015. Karena salah satu tujuan dari MDG's adalah kesetaraan dan keadilan gender serta pemberdayaan perempuan. Melalui partisipasi warga negara tanpa diskriminasi jenis kelamin ini, diharapkan dapat berdampak pada munculnya formula-formula baru dalam bentuk kebijakan yang memiliki perspektif keadilan dan kesetaraan bagi lelaki dan perempuan. Kebijakan yang peka terhadap kebutuhan kedua jenis kelamin ini, diharapkan turut memberikan sumbangsih bagi *problem* pengentasan kemiskinan secara riil tanpa harus menjadikan perempuan sebagai korban (Ulfiah, 2007).

Berdasarkan laporan Program Pembangunan PBB (UNDP) dalam *Human Development Report* tahun 2010, yang mengukur pembangunan kualitas manusia melalui Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index* (HDI), ternyata nilai IPM Indonesia 2009 adalah 73,4. Angka yang jauh lebih rendah dibandingkan dengan beberapa negara Asean, dan berada dalam ranking sepertiga terakhir. Untuk mengukur pembangunan berdasarkan gender, dipakai Indeks Pembangunan Gender (IPG). IPG Indonesia tahun 2009 adalah 72,6. Jadi, IPG lebih rendah dari IPM, yang berarti masih terjadi kesenjangan gender dan menandakan bahwa kualitas hidup perempuan masih sangat tertinggal dari kualitas hidup laki-laki. Kondisi ini perlu dijadikan motivasi dan tantangan bagi semua pihak untuk

memperbaiki peringkat IPG Indonesia yang sehingga memberikan efek pada IPM Indonesia. Dan dengan demikian pembangunan dapat memberikan manfaat yang lebih adil bagi laki-laki dan perempuan. Nilai IPG adalah perbedaan kualitas hidup antara perempuan dan laki-laki (Swasono, 2009).

Pengukuran IPM dan IPG berdasarkan tiga kategori, yaitu tingkat pendidikan, kesehatan, dan kemampuan ekonomi masyarakat. Bedanya, pada IPG memakai pengukuran dibedakan antara perempuan dan laki-laki. Pengukuran lain yang menunjukkan ketimpangan peran laki-laki dan perempuan ditunjukkan juga dengan Indeks Pemberdayaan Gender (IDG), yaitu indeks yang memperlihatkan peran aktif perempuan dalam kehidupan ekonomi dan politik serta pengambilan keputusan. Semua kategori pengukuran IPM, IPG maupun IDG di Indonesia masih sangat tertinggal, keadaan ini diperparah dengan terjadinya konflik antarsuku, budaya, agama dan lain-lain. Kejadian kekerasan terhadap perempuan juga dapat menghambat pembangunan, karena dengan adanya kekerasan ini perempuan makin terpuruk dan makin tertinggal (Swasono, 2009).

**Gambar I.1 Tren Kesetaraan dan Keadilan Gender di Indonesia
2007-2010**



Sumber: Bappenas, 2012

Gambar I.1 memperlihatkan tren pencapaian kesetaraan dan keadilan gender pada lima aspek pembangunan. Yaitu aspek kesehatan reproduksi, aspek pencapaian pendidikan, aspek ekonomi, aspek keterwakilan dalam jabatan publik, dan aspek kekerasan. Jika dilihat berdasarkan aspek-aspek yang diukur, maka kegagalan pencapaian pembangunan akibat adanya ketidaksetaraan gender ini terutama disumbangkan oleh aspek kesehatan reproduksi, aspek keterwakilan, aspek ekonomi, dan aspek kekerasan. Sementara itu, kesetaraan dan keadilan gender dalam aspek pendidikan sudah relatif jauh lebih baik di banding aspek lainnya, walau masih tetap ada kesenjangan.

Nia Sjarifudin, GPSP & Anggota Pokja Peningkatan Keterwakilan Perempuan & Partnership mengatakan bahwa dampak dari rendahnya angka keterwakilan perempuan di bidang politik adalah sebagai berikut :

1. Kebijakan yang tidak sensitif gender.
2. Anggaran yang tidak responsif gender.
3. Pengawasan terhadap pelanggaran hak-hak perempuan dan anak jadi terabaikan.
4. Perempuan mempunyai posisi yang rentan menjadi korban kekerasan di domestik, publik dan negara.¹

Institusi struktural kekuasaan yang paling tinggi adalah negara, yang secara langsung maupun tidak langsung terlibat dan berpengaruh terhadap kehidupan perempuan. Negara sebagai sebuah wilayah dengan struktur ekonomi, sosial, politik dan budaya, merupakan sebuah kompleksitas kekuasaan yang dominan dan menjadi pusat otoritas di tingkat publik. Idealnya, negara dengan kekuasaan tertinggi yang dimiliki mampu menjadi tempat perlindungan bagi perempuan dalam memperoleh

¹ Makalah disampaikan dalam Konsolidasi Perempuan Bengkulu untuk Kedaulatan & Demokrasi pada tanggal 26 April 2008.

keadilan. Tetapi kenyataannya dalam banyak kasus, negara justru semakin membuat posisi perempuan makin terjepit dan mengorbankan korban (*victimized the victim*). Dalam kondisi krisis, korban yang paling parah menderita adalah perempuan dan anak. Tetapi kondisi tersebut tidak menjadikan isu perempuan menjadi sesuatu yang dianggap vital (Prabawati, 2009).

Bahkan partai-partai politik peserta pemilu 2004 (apalagi pemilu-pemilu sebelumnya) tidak mengangkat isu perempuan sebagai isu vital dalam program sosial politik mereka. Hasil penelitian Demos menunjukkan kualitas sikap partai terhadap isu-isu dan kepentingan vital masyarakat sangat buruk (90,1%). Pasca reformasi kualitas tersebut bukannya membaik malah cenderung memburuk (56,5%) (Demos, 2003).

Sementara itu, isu dan kepentingan yang terkait dengan perempuan semakin hari semakin mendesak untuk diperhatikan. Persoalan yang berkaitan dengan perempuan semakin menguat khususnya sejak terjadinya krisis multi dimensi yang melanda Indonesia sejak 1997 hingga sekarang. Dampak yang paling besar menimpa kaum perempuan dengan meningkatnya kekerasan terhadap perempuan (KTP) yang cenderung meningkat, baik di sektor privat maupun publik. Setidaknya pada tahun 2001 terjadi 3.169 kasus KTP. Tahun 2002 terjadi peningkatan sebanyak 5.163 kasus. Pada tahun 2008 tercatat 54.425 kasus KTP yang ditangani oleh lebih dari 200 lembaga, termasuk institusi penegak hukum, rumah sakit dan organisasi masyarakat pengada layanan. Angka kasus kekerasan terhadap perempuan yang ditangani meningkat secara konsisten, dari 7.787 kasus pada tahun 2003 (Komnas Perempuan, 2009).

Belum lagi kasus-kasus buruh migran Indonesia di luar negeri yang terlihat kurang mendapat perlindungan dari pemerintah Indonesia. Menurut catatan Konsorsium Buruh Migran Indonesia, pada tahun 2001 terdapat 2.231.143 kasus, 33 di antaranya kehilangan nyawa dan 107 mengalami penganiayaan disertai pemerkosaan. Pada tahun 2002, kasus buruh migran yang tewas meningkat menjadi 177 orang, termasuk yang meninggal di Nunukan.²

Contoh-contoh kasus tersebut menunjukkan belum maksimalnya kinerja pemerintah dalam memberikan perlindungan dan dukungan terhadap persoalan-persoalan yang dihadapi oleh perempuan, termasuk mereka yang menjadi pelintas batas sebagai tenaga kerja wanita di luar negeri. Hal ini terlihat dalam kinerja pemerintah dalam memberikan hak untuk bekerja/berusaha dan memperoleh jaminan sosial serta terpenuhinya kebutuhan dasar termasuk kesehatan yang dinilai sangat buruk kualitasnya (Prabawati, 2009).

Permasalahan pembangunan pemberdayaan perempuan dan anak yang dihadapi pada tahun 2009, antara lain adalah: 1) masih belum maksimalnya perlindungan bagi anak dan perempuan terhadap berbagai tindak kekerasan, diskriminasi, dan eksploitasi; 2) masih rendahnya kualitas hidup dan peran perempuan, terutama dalam bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan politik; 3) masih rendahnya tingkat kesejahteraan dan pemenuhan hak anak, terutama dalam hal kesehatan dan pendidikan; 4) masih terdapat hukum dan peraturan perundang-undangan yang bias gender dan diskriminatif terhadap perempuan, serta belum peduli

² Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia (Kopbumi). 2001-2002, dalam Prabawati, Debbie. 2009. *Quo Vadis Perempuan dalam Politik*. www.adobe.com

anak; dan 5) masih belum efektifnya pelaksanaan pengarusutamaan gender dan anak, terutama di tingkat kabupaten/kota (www.bappenas.go.id).

Dalam masalah anggaran, terdapat hubungan antara isu gender dengan anggaran. Anggaran merupakan alat untuk mendukung pelaksanaan aksi/kebijakan sebagai respon terhadap isu gender (permasalahan-permasalahan yang timbul sebagai akibat dari ketidaksetaraan antara laki-laki dan perempuan dalam masyarakat). Anggaran (kebijakan anggaran) merupakan refleksi dari sejauh mana pemerintah memprioritaskan penanganan isu gender. Anggaran merupakan salah satu wujud akuntabilitas pemerintah dalam melaksanakan pengarusutamaan gender, dengan penerapan *Gender budgeting*. Selain itu anggaran merupakan alat pemerintah dalam meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi dalam menangani isu-isu gender. Anggaran mencerminkan sejauh mana pemerintah telah mengedepankan prinsip-prinsip *equality* (kesetaraan), keadilan, efisiensi, dan hak asasi manusia dalam rangka menangani persoalan-persoalan gender yang ada (Febriasih, 2008).

Penerapan *gender budget* ini belum terintegrasi dengan baik, anggaran khusus untuk gender belum ada, justru yang terjadi adalah gap anggaran yang disebabkan karena ketidaktepatan pengalokasian anggaran dengan korban utama adalah perempuan (Nordiana, 2009).

Menurut Nursanita Nasution, anggota DPR RI Periode 2004/2009 dari Komisi Anggaran menyebutkan bahwa anggaran perempuan dalam APBN kita masih kecil. Di tahun 2005, anggaran perempuan dalam APBN yang terbagi dalam dua pos yaitu program penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak sebesar Rp. 71,85 M dan program peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan

sebanyak Rp.8,962 M. Anggaran tersebut dinilai kecil karena anggaran sebesar itu masih dibagi di sejumlah dinas. Bahkan menurut Nursanita, di tahun 2006 RAPBN juga tidak mengalami perubahan yang berarti karena dalam RAPBN 2006 anggaran program penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak sebesar Rp.73.796 M dan Program peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan sebesar Rp. 9 M (Bambang, 2005).

Belum lagi soal pencegahan atau perlindungan kaum perempuan terhadap penyakit HIV/AIDS. Posisi perempuan lebih rentan, lantaran mereka umumnya tak mampu mengontrol dan menuntut “hubungan” sehat. Misalnya meminta lelaki (suami) memakai kondom. Karena itulah sekitar 5 % perempuan yang memeriksakan diri ke klinik disinyalir terjangkit penyakit menular seperti HIV/AIDS. Dan HIV/AIDS sepertinya lebih akrab dengan perempuan. Perempuan memang menyandang sejumlah keindahan. Tapi di balik keindahan tersebut, tersimpan “nasib” yang masih kurang menguntungkan bagi perempuan Indonesia (Irawan, 2007).

Di tahun 2007 anggaran penanggulangan HIV/AIDS baru mencapai angka US\$50 juta, belum sebanding dengan tingkat penyebaran HIV/AIDS yang begitu tinggi. Apalagi dari anggaran tersebut sebagian besar (70%) masih berasal dari bantuan asing. Untuk Komisi Penanggulangan AIDS Nasional (KPAN) sendiri anggaran yang disediakan dalam APBN 2008 baru sebesar Rp27,5 miliar. KPAN mengakui, jika anggaran bagi penanggulangan HIV/AIDS saat ini masih sangat minim, sehingga berbagai upaya pencegahan dan pengobatan penderita HIV/AIDS seringkali tersendat. Jika kondisi ini terus berlanjut, sudah dapat dipastikan Indonesia

akan gagal mencapai target *goals millenium* di bidang pemberantasan HIV/AIDS di tahun 2015 nanti (Sucipto, 2009).

Untuk Kota Bengkulu sendiri, derajat kesehatan dan status gizi sebagian masyarakat masih rendah, yang antara lain tercermin dari masih tingginya angka kematian bayi pada masyarakat miskin dan kurang gizi pada balita. Pembiayaan pelayanan kesehatan di Rumah Sakit Umum serta swasta relatif mahal yang sebagian besar tidak terjangkau oleh masyarakat kalangan bawah (www.bengkulukota.go.id).

Dalam hal tenaga kesehatan mengalami kekurangan pada hampir semua jenis tenaga kesehatan yang diperlukan, serta distribusi dan pemerataannya, disamping itu kemampuan pembiayaan kesehatan dari APBD masih rendah. Puskesmas belum sesuai dengan kebutuhan terutama belum optimalnya penunjang sarana dan prasarana, tenaga medis dan para medis, pelayanan kesehatan, kurangnya obat-obatan, serta akses masyarakat cukup sulit (www.bengkulukota.go.id).

Anggaran pembangunan pendidikan belum tersedia secara memadai. UU Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sisdiknas, Pasal 49 mengamanatkan “dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20 persen dari APBD”. Dengan keterbatasan anggaran, amanat tersebut belum dapat dipenuhi melalui APBD Kota Bengkulu serta belum mampu menyediakan pelayanan pendidikan dasar secara cuma-cuma (www.bengkulukota.go.id).

Dengan masuknya perempuan dalam ranah politik (publik) diharapkan dapat memberikan pengaruh terhadap produk-produk kebijakan yang dihasilkan, khususnya yang berkaitan langsung dengan kehidupan perempuan. Apalagi pemerintah

Indonesia telah meratifikasi konvensi yang berkaitan dengan partisipasi politik perempuan, yaitu Konvensi tentang Hak-hak Politik Perempuan (*The Convention on Political Rights for Women*). Artinya pemerintah Indonesia wajib untuk melaksanakan setiap bagian dan pasal konvensi tersebut secara maksimal. Karena pada dasarnya hak politik perempuan dalam arti luas adalah bagian integral dan tidak dapat dipisahkan dari hak azasi manusia, dan sebaliknya, hak asasi manusia merupakan aspek fundamental dari berbagai kerangka kerja demokratik (Karam, 1999).

Seiring dengan tuntutan Reformasi untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang lebih besar menuju pemerintahan negara yang lebih demokratis, supremasi hukum dalam penyelenggaraan negara dan upaya menegakkan pemerintahan yang bersih dan adil (*Good Governance*), semakin terbuka ruang publik untuk berekspresi dan beraktualisasi bagi semua warga negara baik laki-laki maupun perempuan. Oleh karena itu, dalam proses membangun demokrasi dan tata pemerintahan yang baik, terbuka akses bagi rakyat (perempuan dan laki-laki) untuk berpartisipasi dan mengaktualisasikan tanggung jawab publiknya, dimana rakyat dapat berkontribusi secara penuh dan mendapatkan manfaat dari pembangunan (*A People Centered Development*) (www.cedaw-seasia.org).

Upaya *affirmative action* untuk mendorong keterwakilan perempuan dalam politik kembali diuji pada Pemilu 2009. Beberapa peraturan perundang-undangan pun telah mengatur kuota 30% perempuan bagi partai politik (parpol) dalam menempatkan calon anggota legislatifnya.

Meskipun terdapat pendapat miring dalam melihat upaya afirmatif beberapa kelompok perempuan mendorong adanya kuota politik 30% bagi perempuan di dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2003 (UU Pemilu legislatif) akan tetapi diakomodasinya substansi ini dapat dipandang sebagai keberhasilan (Badoh, 2006). Undang-Undang No. 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (pemilu legislatif) serta UU No. 2 tahun 2011 tentang Partai Politik telah memberikan mandat kepada parpol untuk memenuhi kuota 30% bagi perempuan dalam politik, terutama di lembaga perwakilan rakyat.

Ketetapan kuota 30% sendiri sudah diterapkan pertama kali pada Pemilu 2004 seiring dengan perjuangan dan tuntutan dari para aktivis perempuan. Hasilnya adalah 61 perempuan saat itu terpilih dari 550 anggota DPR RI (11,09%). Sementara itu, dalam Pemilu 1999, pemilu pertama di era reformasi, hanya ada 46 perempuan dari 500 anggota DPR yang terpilih (9%) (Muchtar, 2008). Ini bukan fenomena istimewa, karena komposisi anggota Dewan dari waktu ke waktu pun tak jauh berbeda, sebagaimana tampak dalam tabel I.1 berikut :

Tabel I.1
Jumlah Perempuan di DPR RI (1950-1955 s/d 2009-2014)

Periode	Jumlah Anggota DPR	Laki-laki		Perempuan	
		Jumlah	%	Jumlah	%
1950-1955(DPR Sementara)	245	236	96,3	9	3,7
1955-1960	289	272	94,1	17	5,9
1956-1959(Konstituante)	513	488	95,1	25	4,9
1971-1977	496	460	92,7	36	7,3
1977-1982	489	460	94,1	29	5,9
1982-1987	499	460	92,2	39	7,8
1987-1992	565	500	88,5	65	11,5
1992-1997	562	500	89	62	11
1997-1999	554	500	90,3	54	9,7
1999-2004	546	500	91	46	9
2004-2009	550	489	88,91	61	11,09
2009-2014	560	459	81,9	101	18,1

Sumber : Sekretariat DPR RI/CENTRO, 2009

Dari tabel I.1 dapat dilihat representasi perempuan di legislatif (DPR-RI) dalam perkembangan dari sistem politik di Indonesia dari satu periode pemilu ke periode lainnya ataupun dari satu rezim kekuasaan ke rezim yang lainnya yang sangat mempengaruhi tingkat representasi perempuan di lembaga pengambil keputusan (DPR) tersebut. Persentase jumlah perempuan pada tabel di atas cenderung mengalami naik-turun dari satu periode ke periode berikutnya.

Untuk Kota Bengkulu sendiri, persentase jumlah perempuan dan laki-laki dalam tiga periode, dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel I.2
Jumlah Perempuan di DPRD Kota Bengkulu (1999-2004 s/d 2009-2014)

Periode	Jumlah Anggota DPRD	Laki-laki		Perempuan	
		Jumlah	%	Jumlah	%
1999-2004	30	27	90%	3	10%
2004-2009	30	27	90%	3	10%
2009-2014	30	22	73,3%	8	26,6%

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Bengkulu, 2010

Dari hasil tersebut, dapat dilihat dan dibandingkan dari dua periode sebelumnya bahwa persentase jumlah perempuan mengalami peningkatan dari 10%

menjadi 26,6%. Dengan meningkatnya jumlah perempuan di DPRD Kota Bengkulu, diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam berbagai kebijakan yang memiliki perspektif keadilan dan kesetaraan bagi laki-laki dan perempuan.

Keterwakilan perempuan dalam politik, terutama di lembaga perwakilan rakyat sendiri, bukannya tanpa alasan yang mendasar. Ada beberapa hal yang membuat pemenuhan kuota 30% bagi keterwakilan perempuan dalam politik penting. Beberapa di antaranya adalah tanggung jawab dan kepekaan akan isu-isu kebijakan publik, terutama yang terkait dengan perempuan dan anak, serta lingkungan, moral yang baik, kemampuan perempuan melakukan pekerjaan *multitasking* dan mengelola waktu, serta yang tidak kalah penting adalah keterbiasaan dan kenyataan bahwa perempuan juga telah menjalankan tugas sebagai pemimpin dalam kelompok-kelompok sosial dan dalam kegiatan kemasyarakatan, seperti di posyandu, kelompok pemberdayaan perempuan, komite sekolah, dan kelompok pengajian (Muchtar, 2008).

Keberadaan perempuan di lembaga legislatif dengan fungsi anggarannya diharapkan mampu mempresentasikan dan menyuarakan apa yang menjadi kebutuhan perempuan sebagai penduduk terbesar di negara ini, yang nota bene sebagian besar dalam kondisi miskin atau “kemiskinan berwajah perempuan”. Perempuan miskin menanggung beban lebih berat dibandingkan laki-laki. Perempuan miskin mengalami beban ganda karena selain harus mencari tambahan penghasilan untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga, juga harus melakukan tugas-tugas domestiknya (Soetjipto, 2009).

Anggaran responsif gender harus melakukan analisis situasi ketimpangan gender yang terjadi sebelum merumuskan program. Agar program yang disusun benar-benar berorientasi pada keadilan gender. Maka sangatlah penting bagi perempuan anggota legislatif mengoptimalkan fungsi anggarannya dengan mempergunakan analisis anggaran gender, untuk memastikan bahwa setiap program yang dirumuskan telah menggunakan analisis situasi gender. Selain itu, mereka juga harus memiliki strategi dalam mempengaruhi pembahasan anggaran yang responsif gender dan pro rakyat miskin (Soetjipto, 2009). Oleh karena itu, untuk mempengaruhi kebijakan alokasi anggaran yang responsif gender, maka perempuan anggota parlemen harus mempunyai kemampuan dalam analisis anggaran responsif gender dan kemampuan aplikasi strategi pada setiap tahapan pembahasan anggaran.

Berdasarkan data dan isu-isu mengenai perempuan dan keterwakilan perempuan yang telah diuraikan di atas, maka peneliti tertarik mengambil judul **“Kapasitas Perempuan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bengkulu Periode 2009-2014 dalam Penyusunan Anggaran Responsif Gender”**.

I.2. Batasan Masalah

Untuk memudahkan penelitian, karena ruang lingkup yang luas tentang fungsi anggaran, maka kapasitas yang dikaji dapat dilihat dari kemampuan dalam memahami anggaran responsif gender dan kemampuan aplikasi strategi pada setiap tahapan pembahasan anggaran.

I.3. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana kapasitas Perempuan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bengkulu periode 2009-2014 dalam memahami anggaran responsif gender?
2. Bagaimana aplikasi strategi Perempuan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bengkulu periode 2009-2014 untuk mempengaruhi pembahasan anggaran responsif gender?

I.4. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini, antara lain adalah :

1. Mengetahui kapasitas Perempuan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bengkulu periode 2009-2014 dalam memahami anggaran responsif gender.
2. Mengetahui aplikasi strategi Perempuan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bengkulu periode 2009-2014 untuk mempengaruhi pembahasan anggaran responsif gender.

I.5. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini mencakup 2 hal, antara lain :

1. *Manfaat akademis* :
 - a. Sebagai tambahan literatur bagi dunia pendidikan FISIP khususnya Jurusan Ilmu Administrasi Negara terutama yang menyangkut pelaksanaan kebijakan politik (Perundang-undangan) yang

menyangkut *Gender Sensitive*, dan mengenai anggaran yang responsif gender.

- b. Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan untuk menambah pengetahuan tentang penerapan dan pelaksanaan kuota 30% untuk legislatif pada parpol dan dalam Parlemen (DPRD Kota Bengkulu).

2. *Manfaat praktis :*

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah dan badan-badan politik, khususnya pada parpol dan lembaga legislatif dalam menentukan kebijakan terutama dalam mengambil kebijakan yang berhubungan dengan isu/masalah perempuan dalam upaya pencapaian kesetaraan dan keadilan gender.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka diperlukan dalam penelitian ini untuk melihat teori atau pemikiran-pemikiran yang melandasi fokus penelitian secara ilmiah. Selain itu, tinjauan pustaka juga diperlukan untuk menjelaskan dan membatasi hasil penelitian serta untuk mengkomparasikan antara teori dengan realita di lapangan. Dalam bab ini akan menerangkan tentang Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia, Kapasitas Perempuan Parlemen dalam Fungsi Anggaran, dan Anggaran Responsif Gender.

II.1. Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia

Di era Reformasi dan proses demokratisasi yang sedang kita jalani, diharapkan dapat terbuka ruang publik yang lebih besar bagi rakyat untuk berpartisipasi aktif dalam praktek penyelenggaraan negara demokrasi. Pembuatan kebijakan pemerintahan menjadi tanpa makna bila tidak melibatkan rakyat (perempuan dan laki-laki) selaku pemegang kedaulatan sejati di dalamnya. Namun, kenyataan menunjukkan bahwa pada umumnya rakyat masih minim pemahamannya tentang kehidupan berdemokrasi, belum banyak menyadari dan menggunakan hak-hak dasarnya, terutama hak sipil dan hak politik yang dimilikinya, untuk menyalurkan aspirasi dan kepentingannya kepada Penyelenggara Negara, termasuk lembaga perwakilan rakyat, (DPR tingkat nasional, DPD, DPRD tingkat Provinsi/Kabupaten/Kota dan Musrenbang BPD di Desa) (Sumbung, 2006).

Definisi partisipasi politik warga negara merupakan topik yang dibahas secara luas dalam teori-teori politik feminis. Ruth Lister (2003) merangkum berbagai

gagasan para sarjana feminis mengenai peran warga negara, terutama hak dan kewajiban warga negara dalam kaitannya dengan partisipasi politik. Seperti juga di Indonesia, perempuan dianggap sebagai warga negara, tanpa perbedaan yang tersurat dalam hak dan kewajiban dengan warga negara laki-laki. Akan tetapi yang penting adalah untuk membedakan antara peran aktif dan peran pasif sebagai warga negara (www.wri.or.id).

Lister mengutip Mary Dietz yang menyatakan bahwa partisipasi politik adalah terminologi yang menjadi lawan peran pasif warga negara sebagai ‘pemilik hak’. Partisipasi politik berarti secara aktif melakukan sesuatu dalam kaitan dengan kewajiban sebagai warga negara, yakni mempengaruhi kebijakan publik. Lister mengutip Diemut Bubeck yang menyarankan bahwa kerja domestik dan pengasuhan seharusnya juga menjadi kewajiban warga negara, sehingga beban kerja ini tidak hanya diletakkan pada pundak perempuan dan menghalangi perempuan memiliki ruang kemungkinan yang lebih luas untuk bergerak, tanpa dihalangi kewajiban kultural sebagai pengurus ranah domestik yang dibebankan kepadanya (www.wri.or.id).

Partisipasi politik mencakup semua kegiatan sukarela melalui mana seseorang ikut dalam proses pemilihan pemimpin-pemimpin politik dan ikut secara langsung ataupun tidak langsung dalam pembentukan kebijakan umum. Kegiatan-kegiatan ini mencakup, a) kegiatan memilih dalam pemilihan umum, b) menjadi anggota golongan politik seperti : Partai politik, kelompok penekan atau kelompok kepentingan yang duduk dalam lembaga politik, misalnya Dewan Perwakilan Rakyat atau melakukan komunikasi dengan wakil-wakil rakyat yang duduk di DPR dan

MPR, berkampanye dan menghadiri kelompok diskusi dan sebagainya (Sunggono, 1997).

Partisipasi politik di atas adalah hal yang wajib dilakukan oleh masyarakat untuk mengawasi jalannya demokrasi di Indonesia. Kenyataan bahwa rendahnya kualitas partisipasi masyarakat masih perlu ditingkatkan karena semangat primordialisme (kesukuan, etnis, agama, dll) dan kepentingan golongan yang sempit serta merta cara-cara mengemukakan sikap dan pendapat yang bersifat anarkis masih mewarnai kehidupan politik nasional. Kepentingan rakyat sering dijadikan komoditi politik untuk meningkatkan posisi tawar demi kepentingan politik sempit (Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan RI, 2003).

Khusus berkaitan dengan partisipasi dan keterwakilan perempuan dalam politik dan kehidupan publik, hukum nasional/peraturan perundangan di Indonesia sudah menjamin persamaan kedudukan antara semua warga negara perempuan dan laki-laki dalam hukum dan pemerintahan, serta hak yang sama untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan publik (- Undang Undang Dasar 1945 pasal 27 (1), pasal 28 H (2), UU No. 68/1958 yang meratifikasi Konvensi Hak-hak Politik Perempuan, UU HAM pasal 43, 46 dan 49, UU No.7/1984 yang meratifikasi Konvensi PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan - CEDAW pasal 7, pasal 4 ayat 1); dengan memperhatikan keterikatan kita di forum internasional, seperti yang tercantum dalam Pasal 7 ayat 2 UU HAM bahwa ketentuan hukum internasional yang telah diterima negara Republik Indonesia yang menyangkut hak asasi manusia menjadi hukum nasional (Sumbung, 2006).

Keterwakilan perempuan di parlemen menghadapi tantangan perdebatan panjang. Dengan perjuangan yang terus menerus, para politisi dan aktivis perempuan berhasil menjadikan keterwakilan perempuan sebagai konsensus nasional yang sangat penting. Konsensus tersebut tercermin dalam dua legislasi: UU No. 31 tahun 2002 tentang Partai Politik dan UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilu Legislatif (Iskandar, 2008), yang selanjutnya mengalami perubahan-perubahan menjadi UU No. 2 tahun 2008 tentang Partai Politik dan 10 tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif.

Pasal 20 UU No. 2 tahun 2008 tentang Partai Politik menyatakan "Kepengurusan partai politik di setiap tingkatan disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% yang diatur dalam AD dan ART Partai Politik masing-masing. Pasal 8 ayat 1(d) UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif menyatakan "Partai politik dapat menjadi peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan menyertakan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat", dan pasal 53 menyatakan "Daftar bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD Kab/Kota memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan". Adanya Kuota 30% keterwakilan di parlemen bisa memberi inspirasi bagi setiap perempuan untuk berorganisasi, membangun jaringan, dan belajar mengkomunikasikan kepentingan mereka.

Dalam perjalanan sejarah kePartaian di Indonesia, kenyataan menunjukkan bahwa kehadiran Partai politik telah memainkan peranan yang cukup penting dan berarti bagi perjuangan kemerdekaan dan pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi di Indonesia (Yanto, 2005). Terlepas dari kenyataan apakah Partai Politik tersebut itu lebih mengutamakan kepentingan negara secara keseluruhan (Kosomo, 2008).

Peranan penting tersebut meliputi kegiatan partisipasi lembaga-lembaga perwakilan rakyat, pemilihan umum dan ikut serta dalam membentuk, menentukan dan melaksanakan haluan negara. Kemudian mengawasi apakah pelaksanaan itu sesuai dengan garis-garis yang telah ditentukan. Kehadiran partai politik dimaksudkan untuk mengartikulasi aspirasi yang berkembang di tengah kehidupan rakyat (Yanto, 2005).

Partai politik menyelenggarakan beberapa fungsi sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 11 ayat 1 UU No. 2 tahun 2008 tentang Partai Politik, yaitu :

- a. pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- b. penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
- c. penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- d. partisipasi politik warga negara; dan
- e. rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Dalam Pasal 29 ayat 1 UU No. 2 tahun 2008 tentang Partai Politik, Partai Politik sebagai sarana rekrutmen politik berfungsi untuk merekrut anggota Partai Politik; bakal calon anggota DPR dan DPRD; bakal calon Presiden dan Wakil Presiden; dan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan demikian Partai Politik turut memperluas partisipasi politik.

Tanpa peran aktif dan organisasi yang inklusif, perempuan hanya akan menjadi aktor karena jenis kelaminnya, tapi membuat kebijakan yang tidak menguntungkan perempuan. Tuntutan perempuan untuk terlibat dalam pengambilan keputusan tidak berhenti pada jumlah perempuan yang masuk dalam struktur politik,

tapi juga pada visi dan agenda mereka untuk memperbaiki kondisi perempuan (www.wri.or.id).

Keberadaan keterwakilan perempuan ini didukung oleh tiga argumen yang menyetujui keberadaan perempuan dalam dunia politik. Argumen pertama adalah keadilan, sebagai bagian dari sistem demokrasi. Hak perempuan untuk berpartisipasi dalam dunia politik. Kedua, adalah sisi pragmatis dimana keterwakilan perempuan sebagai alasan partai politik untuk mencapai kepentingan-kepentingan politiknya. Dengan klaim bahwa pemilih perempuan akan cenderung memilih calon perempuan juga sehingga hal ini akan meningkatkan jumlah suara partai dalam bersaing dengan lawan politiknya. Argumen ketiga yang mendukung keterwakilan perempuan adalah argumen perbedaan, dengan perempuan terlibat dalam keterwakilan politik maka diharapkan akan membawa perubahan arah politik yang berbeda pula (Sari, 2009).

Dengan masuknya perempuan dalam ranah politik (publik) diharapkan dapat memberikan pengaruh terhadap produk-produk kebijakan yang dihasilkan, khususnya yang berkaitan langsung dengan kehidupan perempuan. Apalagi pemerintah Indonesia telah meratifikasi konvensi yang berkaitan dengan partisipasi politik perempuan, yaitu Konvensi tentang Hak-hak Politik Perempuan (*The Convention on Political Rights for Women*). Artinya pemerintah Indonesia wajib untuk melaksanakan setiap bagian dan pasal konvensi tersebut secara maksimal. Karena pada dasarnya hak politik perempuan dalam arti luas adalah bagian integral dan tidak dapat dipisahkan dari hak azasi manusia, dan sebaliknya, hak asasi manusia merupakan aspek fundamental dari berbagai kerangka kerja demokratik (Karam, 1999).

II.2. Kapasitas Perempuan Parlemen dalam Fungsi Anggaran

Kapasitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah daya tampung atau kemampuan. Selanjutnya menurut Chaplin (1997), kemampuan (*ability*) merupakan tenaga (daya kekuatan) untuk melakukan suatu perbuatan. Kemampuan bisa merupakan kesanggupan bawaan sejak lahir, atau merupakan hasil latihan atau praktek (Robbins, 2000).³

Pada prinsipnya perempuan merupakan pelaku politik yang paling memahami kepentingan dan kebutuhan mereka sendiri. Sehingga mereka harus terlibat dalam setiap pengambilan kebijakan publik, khususnya yang berhubungan langsung dengan kepentingan mereka. Sedikitnya ada empat strategi dan aksi yang bisa diambil yang perlu dilakukan untuk meningkatkan kualitas dan partisipasi perempuan dalam ranah publik (politik), yaitu sebagai berikut :

1. Strategi dan aksi politik terhadap negara. Di dalam negara ini tercakup lembaga-lembaga negara, parlemen dan partai politik. Lembaga-lembaga negara dalam hal ini adalah pemerintah dan birokrasi merupakan institusi pemegang kekuasaan untuk mendorong partisipasi dan keterwakilan perempuan dalam dunia politik.
2. Strategi dan aksi terhadap masyarakat. Masyarakat disini meliputi keluarga, komunitas, lembaga pendidikan dan keagamaan, organisasi sosial, kelompok budaya. Strategi dan aksi disini melalui penyadaran dan sosialisasi tentang pentingnya partisipasi dan keterwakilan perempuan dalam politik.
3. Membuat jaringan aktivis perempuan yang masuk dalam struktur baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Jaringan yang sudah saat ini misalnya Kaukus Politik Perempuan Indonesia (KPPI). Organisasi ini mewadahi aktivis perempuan dari berbagai partai politik (tetapi mereka tidak mewakili partai dan masing-masing telah melepas baju kepartaiannya) dan berjuang untuk meningkatkan partisipasi dan keterwakilan perempuan dalam politik. Sebagai anggota partai mereka mempunyai peluang untuk melakukan lobi dan negosiasi dengan partai

³ Google docs, www.google.com

politik masing-masing untuk meningkatkan partisipasi dan representasi perempuan di dalam politik.

4. Konsolidasi gerakan perempuan di Indonesia. Selama ini gerakan perempuan cenderung mengalami fragmentasi di kalangan aktivis perempuan berdasarkan aliran-aliran yang mempengaruhi pola gerakan mereka. Hal ini membuat gerakan perempuan menjadi tidak solid dan nampak terpecah-pecah berdasarkan kepentingan dan orientasi gerakan para aktivisnya.⁴

Berapapun jumlah perolehan suara caleg perempuan terpilih dalam Pemilu 2009, kebutuhan dan kepentingan perempuan harus tetap diperjuangkan. Perjuangan untuk keterwakilan perempuan tentunya bukan hanya sekedar perjuangan menempatkan sebanyak mungkin perempuan di parlemen atau eksekutif, tetapi juga perlu diimbangi dengan perjuangan untuk meningkatkan kinerja, kualitas dan keberhasilan perempuan dalam berpolitik (Herdiyani, 2009).

Lembaga legislatif memiliki peran yang signifikan agar proposal anggaran yang diajukan pemerintah responsif gender dan pro rakyat miskin. Upaya perempuan anggota legislatif mempengaruhi kebijakan alokasi anggaran yang responsif gender, dapat dilakukan dengan jalan perubahan pada sistem dan kelembagaan di legislatif dan mempengaruhi pada setiap tahapan perencanaan penganggaran. Kapasitas untuk mempengaruhi sistem dan kelembagaan pembahasan anggaran, perempuan anggota legislatif dapat melakukan upaya-upaya melalui strategi-strategi berikut :

- 1. Mendorong keterbukaan dalam pembahasan anggaran**

Proses anggaran yang terbuka lebih memiliki akuntabilitas kepada publik, tetapi juga lebih terbuka terhadap tekanan dari kelompok-kelompok kepentingan.

⁴ Prabawati, Debbie. 2009. *Quo Vadis Perempuan dalam Politik*. www.adobe.com

2. *Merebut posisi strategis dalam alat kelengkapan (panitia anggaran dan komisi keuangan)*

Alat kelengkapan di legislatif memiliki posisi strategis masing-masing untuk mempengaruhi kebijakan alokasi anggaran yang responsif gender. Seperti Badan Anggaran, Komisi Keuangan, dan Komisi Hak-hak Dasar.

3. *Membangun aliansi strategis dengan pemangku kepentingan di luar legislatif*

Legislatif memiliki struktur dari tingkat nasional sampai daerah propinsi dan kabupaten/kota. Meskipun secara formal struktur ini tidak memiliki keterkaitan, namun antar level legislatif perlu membangun jaringan. Di luar legislatif terdapat aktor-aktor lain yang memiliki pengaruh dalam proses penganggaran. Organisasi masyarakat sipil, biasanya memiliki kapasitas terhadap isu yang menjadi bagian dari kerja-kerja sosialnya secara mendalam dan memiliki dampingan komunitas masyarakat yang dapat berguna bagi legislatif saat membahas anggaran.

4. *Mempengaruhi tahap perencanaan anggaran*

Upaya mempengaruhi anggaran yang responsif gender dan pro rakyat miskin, harus dilakukan pada setiap tahap perencanaan penganggaran. Legislatif, meskipun secara formal tidak memiliki peran dalam domain perencanaan, namun anggaran yang diusulkan eksekutif sesuai kebutuhan publik dengan berdasarkan sumber daya yang tersedia.⁵

Gambar II.1
Strategi Perempuan Anggota Legislatif dalam
Mempengaruhi Pembahasan Anggaran



⁵ Soetjipto, Ani, dkk. 2009. *Kerja Untuk Rakyat : Buku Panduan Anggota Legislatif*. Pusat Kajian politik FISIP UI. Jakarta.

II.3. Anggaran Responsif Gender

Secara global, Anggaran Responsif Gender (*Gender Responsive Budget* = GRB) telah berkembang sepuluh tahun terakhir. Inisiasi GRB muncul setelah melihat strategi peningkatan status perempuan berjalan lambat. Pemerintah Australia adalah pemerintah pertama yang mulai merancang budget tahunannya dengan mempertimbangan perspektif keadilan gender pada tahun 1980an. Dengan GRB ada pengaruhnya terhadap warga perempuan dan laki-laki sesuai dengan kebutuhannya. Inisiatif Australia ini menginspirasi pemerintah Filipina yang mulai memakai *gender sensitive budget* pada tahun 1996, kemudian pemerintah Afrika Selatan mulai menggunakan analisis gender untuk anggaran tahun 1997 (Budlender dan Buenaobra, 2001). Dari pengalaman itu, terbukti GRB dapat dipakai memonitor aliran anggaran, khususnya untuk memastikan keadilan bagi warga perempuan dan laki-laki, tetapi mereka menyadari bahwa inisiasi GRB sangat bernuansa politis (Caharian et, al, 2002).⁶

Anggaran gender adalah metode analisis anggaran yang melihat bagaimana dampak anggaran terhadap perempuan dan laki-laki, anak perempuan dan laki-laki, pada perbedaan ke kelompok ekonomi. Anggaran Responsif Gender (ARG) bukan memisahkan anggaran perempuan dan laki-laki tetapi penekanan pada dampak anggaran (Soetjipto, 2009).

Perlu dipahami anggaran yang berkesetaraan dan berkeadilan tidak berarti adanya penambahan dana dari program dimaksud dan tidak berarti hanya ada pada

⁶ Hendrastiti, Titiek Kartika dan Sulistyowati Irianto. 2009. *Buku Panduan tentang Gender di Parlemen*. Sekjen DPR RI & UNPD.

program di Kementerian atau lembaga atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang menangani pemberdayaan perempuan. Perlu disadari anggaran gender bukanlah tujuan yang akan dicapai melainkan alat untuk mencapai keadilan gender (Soetjipto, 2009).

Secara yuridis, penerapan anggaran responsif gender telah didukung dengan berbagai kerangka hukum yang tersedia saat ini. Konvensi CEDAW (*Convention on the elimination of all forms of Discrimination Against Women*) atau Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan yang telah diratifikasi melalui UU No. 7/1984 merupakan salah satu upaya negara ini mendorong kesetaraan gender.

Wacana GRB di Indonesia dikenal cukup lama, pada tahun 2000 sudah ada organisasi masyarakat sipil yang memperkenalkan prinsip GRB ini sebagai pembaharuan pengelolaan keuangan negara secara efisien dan berkeadilan. GRB semakin penting, mengingat adanya realita ketidakadilan dalam kebijakan anggaran di banyak tempat di Indonesia, termasuk terhadap perempuan (Irianto, 2006).

Manifestasi GRB di Indonesia ada dalam konteks Pengarusutamaan Gender dalam Perencanaan Pembangunan, di mana strateginya telah dicanangkan melalui Inpres No. 9 Tahun 2000 dan Kepmendragi No. 132 Tahun 2003. Di dalam siklus perencanaan pembangunan berperspektif gender tersebut dilengkapi dengan analisis gender yang akan menghasilkan daftar kebutuhan dari kelompok masyarakat yang menjadi dasar penyusunan alokasi anggaran negara. Bagi anggota DPR, GRB adalah peluang dalam pengawasan perencanaan. Misalnya mencermati alokasi anggaran,

kemudian merubah, menghapus atau merelokasi anggaran agar sesuai dengan kebutuhan konstituen.⁷

Lebih rinci mengenai implementasi kesetaraan gender diatur dalam beberapa aturan teknis di tingkat nasional dan daerah yang diuraikan pada tabel berikut :

Tabel II.1
Peraturan tentang Implementasi Kesetaraan Gender dalam Anggaran

No.	Peraturan	Keterangan
1.	Instruksi Presiden No.9/2006	Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional
2.	Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No.119/PMK.02/2009	Untuk tahun 2010 Menteri Keuangan menerbitkan PMK ini yang berisi Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Penyusunan, Penelaahan, Pengesahan dan Pelaksanaan anggaran Tahun Anggaran 2010. Dalam PNK ini dikakukan penerapan anggaran responsif gender, bahkan dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKAKL) terdapat format yang harus diisi pada setiap <i>program gender budget statement/GBS</i> (Pernyataan Anggaran Gender). Dalam GBS setiap program harus mencantumkan analisis situasi yang menggambarkan kesenjangan akses, partisipasi, kontrol, manfaat antara laki-laki dan perempuan, termasuk pada tataran hasil dan dampak.
3.	Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No.15/2008	Permendagri tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di daerah yang mengamanatkan perlunya <i>focal point</i> pada setiap SKPD dan pembentukan Kelompok Kerja Pengarus Utamaan Gender (POKJA PUG).
4.	Permendagri No.25/2009	Tentang pedoman penyusunan APBD 2010. Dalam Permendagri ini diharuskan penerapan anggaran responsif gender.

Sumber : Buku Panduan Anggota Legislatif, 2009

Mengacu pada tabel II.1, maka penting bagi perempuan anggota legislatif mengoptimalkan fungsi anggarannya dengan mempergunakan analisis anggaran gender. Analisis anggaran gender meliputi :

⁷ Hendrastiti, Titiek Kartika dan Sulistyowati Irianto. 2009. *Buku Panduan tentang Gender di Parlemen*. Sekjen DPR RI & UNPD.

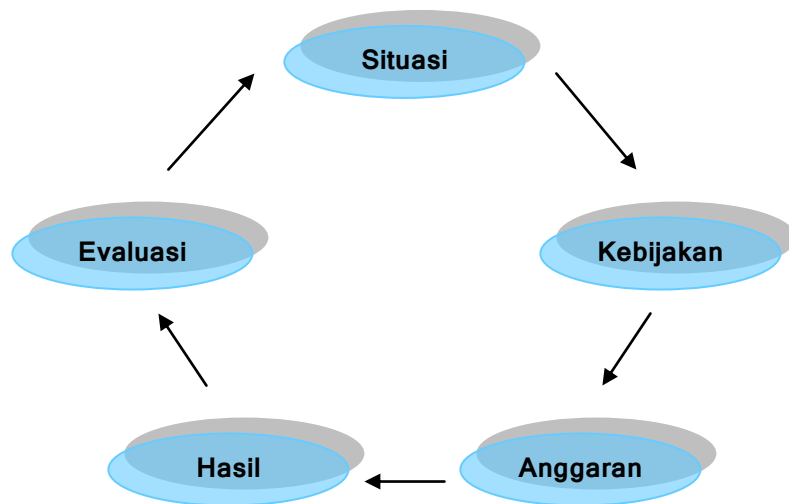
1. Memetakan masalah yang dialami laki-laki dan perempuan, anak perempuan dan anak laki-laki menurut kelompok yang berbeda dalam situasi dan kondisi yang berbeda dan perlu diatasi (masalah);
2. Menelaah dan melihat apakah sudah ada kebijakan untuk mengatasi kondisi atau masalah yang telah diidentifikasi dengan mempertimbangkan aspek gender (aspek kebijakan);
3. Menetapkan anggaran untuk pembiayaan program dan proyek untuk melaksanakan kebijakan yang telah diambil (aspek anggaran);
4. Memastikan adanya hasil dan manfaat dari program dan proyek yang dilaksanakan sesuai dengan target kinerja dan sasaran (aspek hasil);
5. Menguji atau mengevaluasi dampak dari belanja atau pengeluaran-pengeluaran yang telah dilaksanakan yaitu apakah program, proyek dan kebijakan berhasil menyelesaikan masalah yang telah diidentifikasi sebelumnya (aspek evaluasi).

Menurut *United Nation Development Fund For Women* (UNIFEM) untuk dapat disebut sebagai anggaran responsif gender, harus memiliki beberapa karakteristik yaitu :

1. Bukan merupakan anggaran yang terpisah bagi laki-laki atau perempuan.
2. Fokus pada kesetaraan gender dan PUG dalam semua aspek penganggaran baik di tingkat nasional maupun lokal.
3. Meningkatkan keterlibatan aktif dan partisipasi *stakeholder* perempuan.
4. Monitoring dan evaluasi belanja dan penerimaan pemerintah dilakukan dengan responsif gender.

5. Meningkatkan efektivitas penggunaan sumber-sumber untuk mencapai kesetaraan gender dan pengembangan SDM.
6. Menekankan pada prioritas dari pada meningkatkan keseluruhan belanja pemerintah.
7. Melakukan reorientasi dari program-program dalam sektor-sektor dari pada menambah angka pada sektor-sektor khusus.

Gambar II.2
Analisis Anggaran Gender



BAB III

METODE PENELITIAN

Penelitian mengenai Kapasitas Perempuan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bengkulu Periode 2009-2014 dalam Penyusunan Anggaran Responsif Gender ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Pada Bab III ini akan dijelaskan mengenai jenis penelitian, fokus penelitian, informan penelitian, teknik pengumpulan data dan teknik analisis/pengolahan data.

III.1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan metode penelitian kualitatif dengan deskriptif analisis. Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah (sebagai lawannya adalah eksperimen), dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada *generalisasi* (Sugiyono, 2007: 9).

Penelitian deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri, baik satu variabel atau lebih (independen) tanpa membuat perbandingan, atau menghubungkan antara variabel satu dengan variabel yang lain (Sugiyono, 2006: 11). Selanjutnya dia mengatakan (2006: 14) bahwa data kualitatif ialah data yang berbentuk kata, kalimat, skema dan gambar.

Menurut Travers (dalam Umar, 2003) metode penelitian ini tidak menguji hipotesa atau tidak menggunakan hipotesa, melainkan hanya mendeskripsikan

informasi apa adanya sesuai dengan variabel-variabel yang diteliti. Metode ini bertujuan untuk menggambarkan sifat sesuatu yang tengah berlangsung pada saat riset dilakukan dan memeriksa sebab-sebab dari suatu gejala tertentu. Di dalam penelitian ini tidak dilakukan kesimpulan terlalu jauh atas data yang ada tetapi hanya mengumpulkan fakta dan menguraikannya secara teliti dan menyeluruh sesuai dengan yang diteliti. Dengan kata lain, penelitian kualitatif deskriptif bertujuan untuk memperoleh informasi mengenai keadaan saat ini dan melihat kaitan atau hubungan antara variabel yang ada.

III.2. Fokus Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu kegiatan menganalisis kapasitas perempuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bengkulu periode 2009-2014 dalam penyusunan anggaran yang responsif gender terkait tentang analisis anggaran gender dan upaya-upaya yang dilakukan perempuan anggota legislatif dalam aplikasi strategi dalam mempengaruhi pembahasan anggaran yang responsif gender. Sehingga penelitian ini difokuskan pada analisis anggaran gender dan strategi-strategi dalam mempengaruhi pembahasan anggaran. Jadi, peneliti dapat melihat kapasitas perempuan anggota parlemen dalam fungsi anggarannya terutama anggaran responsif gender.

Analisis anggaran gender meliputi :

1. Memetakan masalah yang dialami laki-laki dan perempuan, anak perempuan dan anak laki-laki menurut kelompok yang berbeda dalam situasi dan kondisi yang berbeda dan perlu diatasi (masalah);

2. Menelaah dan melihat apakah sudah ada kebijakan untuk mengatasi kondisi atau masalah yang telah diidentifikasi dengan mempertimbangkan aspek gender (aspek kebijakan);
3. Menetapkan anggaran untuk pembiayaan program dan proyek untuk melaksanakan kebijakan yang telah diambil (aspek anggaran);
4. Memastikan adanya hasil dan manfaat dari program dan proyek yang dilaksanakan sesuai dengan target kinerja dan sasaran (aspek hasil);
5. Menguji atau mengevaluasi dampak dari belanja atau pengeluaran-pengeluaran yang telah dilaksanakan yaitu apakah program, proyek dan kebijakan berhasil menyelesaikan masalah yang telah diidentifikasi sebelumnya (aspek evaluasi).

Strategi-strategi yang akan dianalisis dalam upaya mempengaruhi pembahasan anggaran, yaitu :

1. Mendorong keterbukaan dalam pembahasan anggaran.
2. Merebut posisi strategis dalam alat kelengkapan (panitia anggaran dan komisi keuangan).
3. Membangun aliansi strategis dengan pemangku kepentingan di luar legislatif (jaringan legislatif pusat-daerah dan jaringan ke organisasi masyarakat sipil).
4. Mempengaruhi tahap perencanaan anggaran.

III.3. Informan Penelitian

Informan yang ada dalam penelitian ini diambil dengan menggunakan teknik *purposive sampling*. Data utama dalam penelitian ini diperoleh dari perempuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu periode 2009-2014 yang berjumlah 8 orang, yaitu :

1. Hj. Leni Jon Latief
2. Patriana Sosialinda
3. Wehelmi Ade Tarigan
4. Yuhilda Darwis
5. Hj. Evy Permata Sari
6. Yani Setianingsih
7. dr. Ana Rulita Muchtar
8. Hayara

III.4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari pengumpulan data primer dan pengumpulan data sekunder. Lebih lanjut mengenai kedua teknik pengumpulan data tersebut akan dijelaskan sebagai berikut.

III.4.1. Pengumpulan Data Primer

Data primer merupakan data mentah yang diproses untuk tujuan-tujuan tertentu dan sesuai dengan kebutuhan. Data ini merupakan data yang didapat dari sumber pertama, misalnya dari individu atau perseorangan, seperti hasil wawancara, pengisian kuesioner, atau bukti transaksi, seperti tanda bukti pembelian barang dan karcis parkir (Husein Umar, 2004: 64).

Pengumpulan data primer dilakukan dengan metode wawancara terstruktur (*structured-interview*), yang mana peneliti atau pengumpul data telah mengetahui dengan pasti tentang informasi apa yang akan diperoleh. Oleh karena itu dalam melakukan wawancara, peneliti telah menyiapkan instrumen penelitian berupa pertanyaan-pertanyaan tertulis. Dengan wawancara terstruktur ini setiap responden diberi pertanyaan yang sama dan peneliti mencatatnya (Sugiyono, 2008: 233).

Wawancara terstruktur ini dilakukan dengan cara wawancara mendalam (*in-dept interview*), peneliti mengumpulkan fakta mengenai permasalahan penelitian yang telah ditentukan dengan mewawancarai informan kunci (*key informan*). Wawancara dilakukan dengan menggunakan acuan atau pedoman wawancara yaitu berupa kerangka dan garis-garis besar pertanyaan yang diajukan dalam proses wawancara. Pedoman wawancara tersebut dilampirkan dalam bagian akhir desain penelitian ini.

III.4.2. Pengumpulan Data Sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini dikumpulkan dengan teknik studi kepustakaan dan dokumentasi yaitu teknik pengumpulan data untuk memperjelas permasalahan dan konsep yang digunakan, untuk memperoleh data-data menggunakan literatur-literatur maupun hasil-hasil penelitian sebelumnya dan dokumentasi yang ada kaitannya dengan permasalahan yang diangkat. Data-data sekunder tersebut antara lain :

1. Studi Kepustakaan, yaitu teknik pengumpulan data untuk mempertajam permasalahan dan konsep yang digunakan dengan menggunakan data-data, literatur-literatur maupun hasil-hasil penelitian sebelumnya yang ada

kaitannya dengan masalah yang diteliti.

2. Dokumentasi, yaitu teknik pengumpulan data melalui jalan penelaahan dokumen-dokumen untuk memperkaya dimensi data, sebagai landasan awal data yang tidak didapatkan melalui wawancara dan observasi. Menurut Guba dan Lincoln (dalam Alwasilah, 2002 : 35) contoh yang termasuk dokumen antara lain surat, otobiografi, diari, jurnal, buku teks, surat wasiat, makalah, pidato, artikel koran, editorial, publikasi pemerintah, foto, dan lain sebagainya.

III.5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif dengan metode deskriptif. Analisis data dalam penelitian ini berlangsung bersamaan dengan proses pengumpulan data atau melalui tiga tahapan, yaitu reduksi data, penyajian data dan verifikasi data (Miles dan Huberman dalam Sugiyono, 2007: 246-253). Tahapan analisis data yang dilakukan akan dijelaskan lebih lanjut.

III.5.1. Tahap Reduksi Data (*Data Reduction*)

Data yang diperoleh peneliti dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu perlu dicatat secara teliti dan rinci. Oleh karena itu perlu segera dilakukan analisis data melalui reduksi data. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya.

Pada tahap ini peneliti memusatkan perhatian pada data lapangan mengenai kapasitas perempuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bengkulu periode 2009-2014 dalam penyusunan anggaran yang responsif gender yang telah terkumpul. Data lapangan tersebut selanjutnya dipilih, dalam arti

menentukan derajat relevansinya dalam fokus penelitian baik pada data primer maupun data sekunder kemudian disederhanakan. Selanjutnya memadukan data yang tersebar berdasarkan tema di atas dan menelusuri setiap tema ini untuk merekomendasikan jika diperlukan data tambahan. Kemudian peneliti melakukan abstraksi data kasar tersebut menjadi uraian singkat.

III.5.2. Tahap Penyajian Data (*Data Display*)

Pada tahap ini, data yang telah diolah dianalisis lebih lanjut secara mendalam dan menyeluruh (*mendisplaykan data*). Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart*, dan sejenisnya. Miles dan Huberman (Sugiyono, 2007: 249) menyatakan bahwa yang paling sering digunakan dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif.

Pada tahap penyajian data, peneliti melakukan penyajian informasi melalui bentuk teks naratif terlebih dahulu. Selanjutnya, hasil teks naratif tersebut diringkas dalam bentuk bagan yang menggambarkan alur dan analisis dari kapasitas perempuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bengkulu periode 2009-2014 dalam penyusunan anggaran yang responsif gender. Di mana masing-masing komponen dalam bagan merupakan abstraksi dari teks naratif data lapangan. Kemudian peneliti menyajikan informasi hasil penelitian berdasarkan pada susunan yang telah diabstraksikan dalam bagan tersebut.

III.5.3. Tahap Kesimpulan dan Verifikasi (*Conclusion Drawing and Verification*)

Pada tahap ini, peneliti melakukan uji kebenaran setiap makna yang muncul dari data maupun klasifikasi data yang telah dibuat melalui bagan. Setiap data yang menunjang yang didapat dari berbagai komponen terkait akan diklasifikasikan kembali, baik dengan informan di lapangan maupun melalui diskusi dengan teman sejawat, dengan maksud untuk mendapatkan kesimpulan yang kredibel.